

Westbalkan als Migrationsroute: Europäische Strategien und lokale Lösungen 2015-2019

Dzihic, Vedran

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dzihic, V. (2019). *Westbalkan als Migrationsroute: Europäische Strategien und lokale Lösungen 2015-2019*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 106). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64466-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Westbalkan als Migrationsroute: Europäische Strategien und lokale Lösungen 2015-2019

Vedran Dzihic

Arbeitspapier 106 / September 2019

Arbeitspapier verfasst im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung.

Keywords:

Migration, Flüchtlinge, Westbalkan, Westbalkanroute, Externalisierung des Grenzschutzes

Dr. Vedran Dzihic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip und lehrt am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Zu seinen thematischen Schwerpunkten gehören Südosteuropa, EU-Erweiterung, Demokratie- und Autoritarismusforschung und Nationalismus.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,
1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at

Copyright © 2019

Zusammenfassung

Der Westbalkan ist spätestens seit dem Sommer des Jahres 2015 von großer Bedeutung für die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik. Viele Geflüchtete passieren auf ihrem Weg in die EU die Länder der Region. Seit der Schließung der sogenannten Westbalkanroute im Jahr 2016 wurde der Westbalkan zunehmend zu einem „Warteraum“ für Flüchtlinge und MigrantInnen. Während zunächst der EU-Türkei Deal bzw. die strengeren Grenzkontrollen zwischen den Ländern der Region zu einer Abnahme in den Zahlen der registrierten Flüchtlinge führten, nimmt diese seit 2018 wieder stark zu. Flüchtlinge und MigrantInnen nehmen dabei immer gefährlichere Wege auf sich, um den strengen Grenzkontrollen auszuweichen. In den jeweiligen Ländern der Region haben sie oft kaum eine Zukunft, leben unter schwierigen humanitären Bedingungen und sind nicht selten Gewaltanwendung ausgesetzt. Die Behörden in einigen Staaten des Westbalkans sind weitgehend überfordert.

Aus Sicht der EU soll der europäische Grenzschutz bzw. die Kontrolle und das Management von Flüchtlingsbewegungen möglichst weit den direkten Grenzen der EU vorgelagert werden. Die Staaten des Westbalkans sollen deshalb in das Grenz- und Migrationsmanagement der EU integriert werden. Sogenannte Statusabkommen sollen den Einsatz von FRONTEX außerhalb der EU gewährleisten. Die erste FRONTEX Mission außerhalb der EU startete in Albanien. Das Interesse der EU Staaten, den Grenzschutz und das Migrationsmanagement vor zu verlagern, also zu externalisieren, führte dazu, dass die Zusammenarbeit in diesem Bereich immer mehr als ein Druckmittel auf die einzelnen EU Kandidatenländer eingesetzt wird. Es kam zum Teil zu einer Junktimierung der Migrationspolitik mit dem Beitrittsprozess.

Das Arbeitspapier setzt sich mit der Situation von Geflüchteten und MigrantInnen in der Westbalkanregion auseinander. Es thematisiert die Probleme in den jeweiligen Ländern und analysiert die innenpolitischen bzw. regionalpolitischen Spannungen, die in diesem Zusammenhang entstehen. Es vertritt die These, dass die Politik der Externalisierung des EU-Grenzschutzes in Regionen wie dem Westbalkan zum Teil gravierende negative Folgen haben kann.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Westbalkan als zentraler Schauplatz der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik	5
Flüchtlinge und MigrantInnen am Westbalkan – Zahlen und Fakten	6
Zur Politik der Externalisierung des Grenzschutzes	8
Praxis der Externalisierung am Westbalkan.....	9
Die neue Rolle für FRONTEX am Westbalkan.....	12
Interne Dimension – Von Politisierung und akuten humanitären Menschenrechtsproblemen.....	14
Die Situation in Bosnien und Herzegowina	16
Conclusio und einige Lehren für die Zukunft	18
Literatur.....	20

Einleitung: Westbalkan als zentraler Schauplatz der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik

Die Staaten des Westbalkans sind seit Sommer 2015 ein wichtiger Schauplatz der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik. Die sogenannte Westbalkanroute war vom Sommer 2015 bis zum Frühjahr 2016 die wichtigste Route für Geflüchtete aus Syrien, aus dem Irak und Afghanistan, die den Weg Richtung EU-Staaten angetreten hatten. Die Staaten des Westbalkans, die allesamt mit zahlreichen politischen und ökonomischen Problemen zu kämpfen haben, waren mit der enormen Anzahl an Geflüchteten überfordert. Die staatlichen Kapazitäten und Mechanismen zur deren Betreuung waren nicht ausreichend. De facto setzte man darauf, dass die Geflüchteten möglichst schnell weiterziehen und das eigene Staatsgebiet verlassen, also durchgewinkt werden, womit sich – so die politische Haltung – auch das Problem von selbst lösen würde. Politisch agierte man in allen Staaten der Region entlang der vorgegebenen Linie der EU und beteiligte sich an allen Maßnahmen, um die Grenzen und damit die „Westbalkanroute“ zu schließen. Zwischen den Staaten wurden aber dadurch Spannungen gefördert. Im Falle Serbiens und Kroatiens führte dies zu einer regelrechten politischen Krise, die in der vollständigen Schließung der Grenzen und einem Handelskrieg resultierte.

Der Abschluss des sogenannten EU-Türkei Deals führte zu einer de facto Schließung der „Westbalkanroute“. Dadurch kam es zu einem deutlichen Rückgang an registrierten Flüchtlingen und MigrantInnen. Viele Menschen konnten auf Grund der schnell erfolgten Schließung der Grenzen den Weg Richtung Westen nicht antreten und saßen fortan in der Region fest.

Ab 2018 stieg dann wieder die Anzahl der neu eingereisten Flüchtlinge und MigrantInnen am Westbalkan, so dass es zuletzt vor allem in Bosnien und Herzegowina zu akuten humanitären Notlagen gekommen ist. Angesichts dieser Entwicklungen spricht man zusehends vom Westbalkan als einer „Wartezone“ für Flüchtlinge und MigrantInnen, die weiter in die EU möchten bzw. von der Rolle der Regionalstaaten als „Gatekeeper“ – als Torwächter – für die EU.

Im vorliegenden Arbeitspapier werden einerseits die Entwicklungen seit Sommer 2015 dargelegt sowie Daten und Fakten über Flüchtlinge und MigrantInnen in der Region, vom Beginn der Fluchtbewegungen an bis heute, präsentiert und analysiert. Andererseits thematisiert das Arbeitspapier die Beziehungen zwischen den EU-Flüchtlings- und Migrationspolitiken bzw. der Politik des Grenzschutzes der EU mit den Entwicklungen am Westbalkan. Hier wird die These vertreten, dass die Politik der Externalisierung des EU-Grenzschutzes und zum Teil auch der Externalisierung der Flüchtlings- und

Migrationspolitik, zu problematischen Folgen in den angrenzenden Regionen der EU wie dem Westbalkan führt. Am Westbalkan zeigen sich im vollen Umfang die negativen innerstaatlichen Folgen dieser Form der Externalisierung, am stärksten sicherlich in Bosnien und Herzegowina.

Flüchtlinge und MigrantInnen am Westbalkan – Zahlen und Fakten

Die sogenannte Westbalkanroute wurde in den Jahren 2015 und 2016 zur wichtigsten Route für Geflüchtete aus Syrien, aus dem Irak und Afghanistan auf ihrem Weg in den Westen. Die Route führte von Griechenland über Mazedonien und Serbien nach Ungarn bzw. nach der weitgehenden Sperre der ungarischen Grenzen nach Kroatien und weiter nach Slowenien, Österreich, Deutschland und in die anderen Staaten der EU. Zwischen September 2015 und März 2016 waren es in etwa 700.000 Flüchtlinge, die den Weg über die Region in Richtung EU genommen haben.

In Folge der Schließung der Grenzen im Jahr 2016 und des EU-Türkei-Deals kam zu einem deutlichen Rückgang an registrierten Flüchtlingen und MigrantInnen. Ein vorherrschendes Problem in den Jahren nach der akuten Flucht- und Migrationsbewegung stellten jene Menschen, die in der Region – und hier vor allem in Serbien und Bosnien-Herzegowina – gestrandet waren/sind dar. In beiden Staaten fluktuierte die Anzahl der festsitzenden Flüchtlinge und MigrantInnen, was ein deutlicher Hinweis auf weiterhin vorhandene Bewegungen ist. Parallel dazu gibt es weiter einen Zuzug von neuen Flüchtlingen und MigrantInnen, die trotz geschlossener Grenzen mit Hilfe von Schleppern in die Region gelangen. Die Migrationsrouten sind dabei vielfältiger geworden. Das wiederum deutet auf die Wirkung strengerer Kontrollen entlang der bisherigen Roten hin, bzw. zeigt es auch die Kapazitäten, Möglichkeiten und die Kreativität organisierter Schlepper bei der Umgehung streng kontrollierter Grenzen auf. Laut europäischer Grenzagentur FRONTEX wurden in den ersten sieben Monaten des Jahres 2019 5.800 illegale Grenzübertritte am Westbalkan verzeichnet, was im Vergleich zu den Jahren 2017 und 2018 eine deutliche Steigerung darstellt.¹

IOM bietet einen stets aktualisierten Überblick über die Anzahl der in den Staaten der Region registrierten sogenannten „irregular migrants“ sowie einen Überblick über jene, die in einem bestimmten Zeitraum den Weg über die Grenzen in die Region gefunden haben.² Auffallend dabei ist, dass es

¹ Salzburger Nachrichten, 16.9.2018, <https://www.sn.at/politik/weltpolitik/frontex-keine-bedeutende-verschiebung-auf-migrationsrouten-74904721>

² Vgl. IOM Office in Vienna, New Data on Population Movements in the Western Balkans, <https://rovienna.iom.int/story/new-data-population-movements-western-balkans>

im Vergleich zu 2017, wo insgesamt nur 13.216 irreguläre MigrantInnen in der gesamten Region registriert wurden, es zu einem Anstieg auf 61.012 im Verlauf des Jahres 2018 gekommen ist. Dies bedeutet einen fünffachen Anstieg an neu registrierten Flüchtlingen und MigrantInnen am Westbalkan.

In Serbien waren es laut Angaben des IOM 5.435 registrierte irreguläre MigrantInnen im Jahr 2017 und 8.827 im Jahr 2018. In den ersten Monaten des Jahres 2019 wurde berichtet, dass die Anzahl, der aus dem Süden kommenden Flüchtlinge und MigrantInnen in der gesamten Region, wieder zunimmt. So sind es nach Schätzungen täglich etwa 80-100 Menschen, die nach Serbien gelangen.³

In Montenegro und Nordmazedonien gab es einen sechsfachen Anstieg der Zahl an irregulären MigrantInnen: in Montenegro von 807 im Jahr 2017 auf 4.645 im Jahr 2018 und in Nordmazedonien von 547 im Jahr 2017 auf 3.132 im letzten Jahr. Ähnlich ist die Ziffer für Albanien, wo ein Anstieg von 752 auf 3.401 Personen verzeichnet wurde. Im Kosovo sind die Zahlen geringer, aber auch hier gab es einen Anstieg von 147 im Jahr 2017 auf 590 registrierte Personen im Jahr 2018.

In Bosnien und Herzegowina gab es ab 2018 den größten Anstieg an neu registrierten Flüchtlingen und MigrantInnen. Waren es 2017 noch überschaubare 1.116 Menschen, wuchs die Zahl der Registrierten auf 23.848 Personen an. Der Zustrom an Flüchtlingen und MigrantInnen soll nach ersten Schätzungen im bisherigen Verlauf des Jahres 2019 noch größer sein.⁴ Gerade die humanitäre Situation von Flüchtlingen und MigrantInnen in Bosnien und Herzegowina sowie die innerbosnischen politischen Auseinandersetzungen rund um dieses Thema, sind in den letzten Monaten auch in der internationalen Presse zu einem Thema geworden (mehr dazu weiter unten).

Interessant ist auch die Aufschlüsselung der in den Jahren 2017 und 2018 am Westbalkan erfassten Flüchtlinge und MigrantInnen nach Herkunftsland. Im Jahr 2017 führten Personen aus Afghanistan die Liste an (23%), gefolgt von Algerien (12%), Syrien (8%) und Pakistan (6%). Im Jahr 2018 verschob sich das Bild. Personen aus Pakistan standen im vorigen Jahr an der Spitze der Ankünfte mit 26%, gefolgt vom Iran (12%), Afghanistan (12%) und Syrien (12%).

³ <https://www.infomigrants.net/en/post/17146/migrant-flows-in-serbia-increasing-from-south>

⁴ European Commission, https://ec.europa.eu/echo/where/europe/bosnia-and-herzegovina_en

Zur Politik der Externalisierung des Grenzschutzes⁵

Unter dem Begriff der Externalisierung von Außengrenzen lassen sich zahlreiche Entwicklungen und Trends der derzeitigen Politik der EU hinsichtlich der Sicherheit ihrer externen Grenzen zusammenfassen. Externalisierung bedeutet die De-Territorialisierung, also die Vorverlegung der Grenzkontrollen. De-Territorialisierung entkoppelt die Grenzschutzpraktiken und die entsprechenden Kontroll- und Überwachungsfunktionen von den geographischen und territorialen Grenzen. Im Kontext des Westbalkans ist vor allem die Auslagerung der Kontrolle bzw. des Managements von Flucht- und Migrationsbewegungen in Richtung EU sowie die Bekämpfung von Schmuggel- und Schlepperaktivitäten relevant. In der Debatte zur Externalisierung wird deutliche Kritik an humanitären und menschenrechtlichen Implikationen geübt. Mit der Schließung legaler und sicherer Migrationswege werden Flüchtlinge verstärkt gezwungen, gefährliche Wege zu wählen. Die Externalisierung des Grenzschutzes führt auch zu humanitären Notlagen und teils verheerenden Zuständen in den Flüchtlingsunterkünften in den Drittstaaten. Die Standards in den Unterkünften und der Betreuung in Drittstaaten außerhalb der EU, in denen EU Grenzregime Anwendung finden, sind in der Regel weitaus niedriger als in EU Mitgliedsstaaten. Es kommt zudem oft zu Polizeiübergriffen, die kaum dokumentiert oder geahndet werden.

Es erzeugt auch in vielen Fällen innerstaatliche politische Spannungen wie sie – siehe unten – in Bosnien und Herzegowina zu beobachten sind. Letztlich ergibt sich durch die Verlagerung des EU Außengrenzschutzes an Drittstaaten und die dichten Kooperationen, die zur Aufrechterhaltung solcher Grenzregime in Drittstaaten notwendig sind, oft das Problem, dass die EU hier auf die Zusammenarbeit mit demokratiepolitisch problematischen und teils autoritären Regimen angewiesen ist, die im eigenen Land massive Menschenrechtsverletzungen begehen und durch Kooperationen mit der EU weiter gestärkt werden.

Am Westbalkan kommt noch eine weitere durchaus spezifische Dimension der Externalisierung hinzu, und zwar die Integration der EU Grenzschutzpraktiken in den Prozess der Annäherung an die EU. In den Prozess der Harmonisierung der Gesetzgebung und der administrativen Praktiken der Beitrittskandidaten mit jenen der EU, ist die Strategie der Externalisierung des Grenzschutzes und des Umgangs mit Grenzen und Menschen, die flüchten und immigrieren, bereits festgeschrieben. Durch

⁵ Vgl. hierzu das oiip-Arbeitspapier Nr. 101, Clemens Binder/Vedran Dzihic/Saskia Stachowitsch, EU-Grenzpolitiken – der humanitäre und geopolitische Preis von Externalisierungsstrategien im Grenzschutz, September 2018, abrufbar unter <https://www.sn.at/politik/weltpolitik/frontex-keine-bedeutende-verschiebung-auf-migrationsrouten-74904721>

so eine starke Verknüpfung der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik mit der Kooperation in Grenzschutzangelegenheiten werden viele der von der EU gesetzten Maßnahmen, wie die Idee der „Anhaltelager“ oder die Ausweitung der FRONTEX-Operationen, zu einem Kriterium für den Beitrittsprozess. In anderen Worten ausgedrückt, werden die Beitrittskandidaten geradezu dazu gezwungen, sich in der Frage der Auslagerung von EU Grenzschutzpraktiken in das eigene Land, den Wünschen der EU zu unterwerfen, selbst wenn es sich eventuell gegen die eigenen Interessen richtet und mit Kosten verbunden ist.

Praxis der Externalisierung am Westbalkan

Seit Sommer 2015 und dem Beginn der großen Fluchtbewegungen überschattet die Frage der Grenzöffnung bzw. Schließung und jene nach den Begleitmaßnahmen die innenpolitischen Debatten in den Ländern des Westbalkans, auch zwischen den Staaten der Region sowie die Beziehungen mit der EU. Insgesamt wurde der Westbalkan, seit dem Beginn der Fluchtbewegung im Sommer 2015 bis heute, schrittweise zu einem „Raum der Exklusion“ abseits der geographischen Grenzen der EU.

Paradoxerweise – und damit kommen wir zum Kern des Problems – wurde die Außengrenze des Erweiterungskandidaten Mazedoniens zur zentralen Grenze für den Stopp des Zuzugs von Flüchtlingen in die EU, die eben ausgerechnet aus einem EU-Land, nämlich Griechenland, den Landweg über Mazedonien und weiter Richtung Westen, also in die EU, nahmen. In weiterer Folge dominierte in der EU die Frage nach der Externalisierung bzw. Auslagerung sowohl des Grenzschutzes als auch der Asyllegenden an die Drittstaaten, und damit auch auf die für die Migrations- und Asylfrage zentrale Region des Westbalkans. Der Trend hin zur Externalisierung, als zentrale Strategie der EU im Umgang mit der Fluchtbewegung, hat seinen Ursprung im Sommer 2015.

Seitens der EU bzw. einzelner Mitgliedsstaaten gab es relativ bald nach Beginn der Flüchtlingsbewegung über die Westbalkanroute die ersten Überlegungen zur weitgehenden Schließung der Route. Neben einigen Visegrad-Staaten wie Ungarn war es insbesondere Österreich mit dem damaligen Außenminister Sebastian Kurz, der ab Anfang des Jahres 2016 intensiv den Kontakt zu den einzelnen Staaten der Region mit dem Ziel suchte, den Zustrom der Flüchtlinge zu stoppen. Die Intensivierung der Kooperation mit Staaten der Region, sowohl im Bereich des Grenzschutzes als auch der polizeilichen Zusammenarbeit, wurde fortan zu einem zentralen Strategiefeld für Österreich und die anderen EU-Staaten. Unabhängig von der politisch breit diskutierten Frage, wer für die Schließung der West-

balkanroute letztlich verantwortlich war, fand am 24. Februar 2016 in Wien eine Westbalkankonferenz statt, deren Ausgang die Schließung der vielzitierten Route besiegelte. Kurz darauf, am 18. März 2016 wurde der EU-Türkei-Deal geschlossen, in dessen Folge wie bereits erwähnt die Zahl der ankommenden Flüchtlinge deutlich sank.⁶

Parallel dazu ergab sich durch die schrittweise Schließung der Grenzen von Österreich, Slowenien und Kroatien ein Dominoeffekt auf die anderen Staaten der Region, die selbst – auch mit Anwendung von Gewalt – eigene Grenzen schließen mussten und in Folge mit dem „Rückstau“ an Flüchtlingen und MigrantInnen zu kämpfen hatten. Daraufhin ergaben sich vor allem an der mazedonisch-griechischen Grenze chaotische Szenen und es kam auch zum Einsatz von Gewalt durch die GrenzpolizistInnen gegen Flüchtlinge. Zahlreiche lokale Nichtregierungsorganisationen wie das Rote Kreuz, El-Hilal, Legis, Nun und Bürgerinitiativen gehörten zu den ersten, die sich mit der Notlage von Flüchtlingen, die Mazedonien auf ihrem Weg in die EU passierten, befassten. Es waren gerade diese NGOs, die an der Grenze zu Griechenland und Serbien stationiert waren, die immer wieder von zahlreichen Menschenrechtsverletzungen und von der alarmierenden humanitären Lage berichteten bzw. versuchten, diese mit ihrem Einsatz zu lindern.⁷

Ab Mitte des Jahres 2016 verschob sich im öffentlichen Diskurs die Aufmerksamkeit von der Westbalkanroute zur Mittelmeerroute und zu den Fragen nach den Folgen des Türkei-Deals. Doch die Westbalkanroute wurde de facto nie vollständig geschlossen. Dass in einigen Staaten wie etwa Serbien viele Flüchtlinge ohne Perspektive auf eine Weiterreise oder einen Asylprozess dennoch blieben und dadurch zu einem humanitären Fall wurden, oder dass die Schlepper weiterhin – wenn auch in geringerem Ausmaß als in den Jahren 2015 und 2016 – die Menschen über die Grenzen beförderten und vom Leid profitierten, blieb in der EU weitgehend ausgeblendet. Die im Bereich der Flüchtlingshilfe und der Menschenrechte agierenden NGOs berichteten kontinuierlich von teils unmenschlichen Lebensbedingungen und der mangelhaften Kapazität des Staates zur Betreuung der Flüchtlinge im Land.⁸ In den Jahren 2018 und 2019 ist insbesondere in Bosnien und Herzegowina die Anzahl der Flüchtlinge und MigrantInnen dramatisch gestiegen. Die mangelnden Kapazitäten des Staates zur Unterbringung und Betreuung haben die humanitäre Lage der Flüchtlinge und MigrantInnen zum Teil extrem verschärft.

⁶ Vgl. Sanja Milivojevic, *Border Policing and Security Technologies. Mobility and Proliferation of Borders in the Western Balkans*, Routledge, New York 2019 und Armina Galijas, *Permanently in Transit. Middle Eastern Migrants and Refugees in Serbia*, in: *Südosteuropa*, 67.1., S. 75-109

⁷ Senada Selo Sabic/Sonja Boric, *At the Gate of Europe. A Report on Refugees on the Western Balkan Route*, FES Dialogue Southeast Europe, 2017

⁸ Siehe z.B. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2018/02/europes-waiting>

Die EU reagierte auf die humanitären Notlagen vor allem mit neuen finanziellen Unterstützungspaketen. So hatten z.B. Serbien und Mazedonien bereits im Jahr 2015 59 Millionen Euro und dann Anfang 2017 weitere 30 Millionen Euro zur Bekämpfung der Auswirkungen der Flüchtlingskrise erhalten. Im Jahr 2018, als die humanitäre Situation der Flüchtlinge und MigrantInnen vor allem in Bosnien und Herzegowina zunehmend schlechter wurde, stellte die EU zusätzliche 2,5 Millionen Euro als kurzfristige Hilfe für die Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Wasser, Notunterkünften, sanitären Einrichtungen, medizinischer Versorgung und warmer Kleidung zur Verfügung. Zusätzlich wurden mittelfristig 7,2 Millionen Euro zugesagt, um die „Kapazitäten des Landes im Bereich der Migrationssteuerung zu stärken und angemessene Unterkünfte und grundlegende Dienste sowie den Zugang zu Bildung bereitzustellen.“⁹

Parallel zu diesen Entwicklungen hielten die Debatten über Grenzsicherung und Zusammenarbeit der EU mit den Staaten des Westbalkans an. In diesem Kontext wurde auch zentral die Frage der Externalisierung des Grenzschutzes im Generellen bzw. die Ausweitung des Mandats von FRONTEX auf die Westbalkanstaaten diskutiert.

Als im Frühjahr und Sommer 2018 die Anzahl der Flüchtlinge und MigrantInnen, die diesmal über Albanien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina den Weg Richtung des EU-Mitglieds Kroatiens nahmen, zunahm, sprach man in der EU sogar kurzfristig von einer neuen Balkan-Route. Die aus ÖVP und FPÖ bestehende österreichische Regierung thematisierte die Entstehung dieser neuen Route ausführlich in der Regierungsklausur Ende Mai 2018. Der damalige Bundeskanzler Sebastian Kurz sprach davon, dass man sich „auf den Extremfall“ vorbereite und Entwicklungen wie sie in den Jahren 2015 und 2016 stattfanden, nicht mehr zulassen werde. Die ehemalige Außenministerin Karin Kneissl sprach von "40.000 Flüchtlingen, die am Balkan warten". Der ehemalige Innenminister Herbert Kickl kündigte an, "im Fall der Fälle" alle Grenzen dichtzumachen und eine 500 Mann starke Einheit zur Sicherung der Grenzen bereitstellen zu wollen.¹⁰

Im Zuge der EU-Debatte über die Errichtung von Auffangzentren in nord-afrikanischen und möglicherweise auch Westbalkanstaaten wurde kurzfristig die Idee kolportiert, solche Zentren auch in Albanien oder Mazedonien zu errichten. Im Juni 2018 sprachen sich beim "EU-Minigipfel" zur Asylpolitik in Brüssel 16 Staats- und Regierungschefs dafür aus, Asylanträge von MigrantInnen und Flüchtlingen bereits bevor diese in die EU einreisen zu prüfen, und dafür auf dem Balkan und in Nordafrika sogenannte "Hotspots" einzurichten. Man rechnete hier zumindest im Hinblick auf den Westbalkan offen-

⁹ European Commission, 29.11.2018, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6593_de.htm

¹⁰ Kronen Zeitung, 27.5.2018, www.krone.at/1714068

sichtlich damit, dass Staaten wie Albanien und Mazedonien, die Anfang des Jahres 2018 auf den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der EU warteten und hofften, aus pragmatischen Gründen eine höhere Kooperationsbereitschaft zeigen würden. Der albanische Premierminister erteilte im Juni 2018 diesen Plänen allerdings eine Absage und stellt sich explizit gegen die EU-Idee, ausgelagerte Asylzentren auf dem Balkan zu errichten. Premierminister Rama sprach davon, dass Albanien „kein Wellenbrecher für Europas Flüchtlinge“ sein könne und, dass insgesamt die Idee der Externalisierung von Asylverfahren eine „gefährliche Idee“ sei. Er fügte auch hinzu, dass es in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU und ihren Auswirkungen auf den Westbalkan keine Junktimierung zwischen EU-Beitrittsverhandlungen und dem Asylthema geben dürfe. Im Zweifelsfall würde Albanien eine Beschleunigung des EU-Beitrittsprozesses als „Gegenleistung“ für die Verlagerung der Flüchtlingslast ins Land ablehnen.¹¹

Rund um die Frage der Errichtung von „Anhaltelager“ am Westbalkan ist es in der Zwischenzeit still geworden. Die Debatte stand aber durchaus stellvertretend für den allgemeinen Trend in der Auseinandersetzung mit der Fluchtfrage am Westbalkan. Unterschiedliche Ideen der EU-Staaten zur Externalisierung des Grenzschutzes oder zur Errichtung von ausgelagerten Asylzentren wurden bislang ohne allzu viel Rücksicht auf die Situation in der Region, den lokalen Bedürfnissen und Meinungen und ohne verbindliche Absprachen mit den Staaten geführt. Die spezifische politische aber auch sozioökonomische Situation in betroffenen Drittstaaten wird zu wenig berücksichtigt. Ebenso wenig wird auf humanitäre und menschenrechtliche Herausforderungen, die im Zuge der Externalisierung entstehen, eingegangen (siehe dazu weiter unten auch die aktuellen Entwicklungen in Bosnien und Herzegowina).

Die neue Rolle für FRONTEX am Westbalkan

Ein anderer und in den letzten Jahren intensiv diskutierter Ansatz zur Externalisierung der Grenzen, nämlich die von der Europäischen Kommission im September 2018 formulierten Pläne zur Ausweitung und zum Ausbau von FRONTEX von einer Grenzschutzagentur zu einer Art EU-Grenzpolizei, sorgten seit Herbst 2018 für sehr viel Gesprächsstoff am Westbalkan.

FRONTEX hat seit einiger Zeit die Zusammenarbeit mit den sogenannten Nicht-EU-Staaten intensiviert. Im Bereich des Austausches von Informationen und Analysen existieren zahlreiche „Risk Analy-

¹¹ Edi Rama, Albanien ist kein Wellenbrecher für Europas Flüchtlinge, 26.9.2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-06/edi-rama-ablehnung-eu-asylzentren-albanien>

sis Networks (RAN)“, darunter auch mit dem Westbalkan (WB-RAN). Die Arbeitsübereinkommen (Working Arrangements) existieren mit allen Staaten des Westbalkans schon seit geraumer Zeit. Abseits von diesen relativ offen gehaltenen Arbeitsübereinkommen haben zuletzt die sehr viel konkreteren sogenannten „Statusabkommen“ für viel Gesprächsstoff gesorgt.

Die Statusabkommen, die zwischen der EU und den einzelnen Staaten der Region abgeschlossen werden, machen es möglich, FRONTEX-Operationen auch in den Nicht-EU-Staaten am Westbalkan operativ umzusetzen. In den einzelnen Abkommen sind Kooperationen relativ breit gehalten, inkludieren aber jedenfalls den direkten Einsatz vom FRONTEX-Personal an den Grenzen der Westbalkanstaaten.

„The activities included by the agreement are aimed at tackling irregular migration, in particular sudden changes in migratory flows, and cross-border crime, and can involve the provision of increased technical and operational assistance at the border.“¹²

Man erzielte seitens der EU-Kommission im Juli 2018 ein entsprechendes Statusabkommen mit Nordmazedonien und im September 2018 mit Serbien. Mit Albanien wurde das Statusabkommen im Oktober 2018 unterschrieben, gefolgt von Abkommen mit Bosnien und Herzegowina im Januar 2019 und Montenegro im Februar 2019. Sobald die einzelnen Abkommen in Kraft treten, kann FRONTEX im Einvernehmen mit nationalen Behörden und den Behörden des angrenzenden EU-Mitgliedstaates operativ tätig werden und Teams in den an die EU direkt angrenzenden Grenzregionen entsenden. Im Frühjahr 2019 trat das erste Statusabkommen mit Albanien in Kraft. Am 22. Mai 2019 startete dann auch gleich die erste offizielle Operation von FRONTEX außerhalb der EU Grenzen. An der Mission in Albanien sind 50 BeamtInnen tätig, 16 Patrouillenfahrzeuge und ein Wagen mit Wärmebildkamera. Insgesamt sind BeamtInnen aus zwölf Mitgliedsstaaten, darunter auch ÖsterreicherInnen, an der Operation beteiligt. Die primäre Aufgabe ist die Unterstützung der albanischen GrenzbeamtInnen bei Grenzkontrollen sowie die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität.¹³ Mit diesem ersten FRONTEX-Einsatz außerhalb der EU ist die Region des Westbalkans noch mehr zu einem zentralen Schauplatz der EU-Migrations- und Asylpolitiken geworden.

¹² EU Commission, 5.10.2018, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6004_en.htm

¹³ European Commission, 29.5.2019, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2591_en.htm

Interne Dimension – Von Politisierung und akuten humanitären Menschenrechtsproblemen

Die enorme Anzahl von Flüchtlingen und MigrantInnen, die im Sommer 2015 den Weg über die Westbalkanroute Richtung Westen nahmen, führte in der Region sehr schnell zu enormen Spannungen, die zu neuen Identitätskonfliktlinien sowie einem neuerlichen Ausbruch des Nationalismus führten. Konkret kam es zum Aufflammen einer politischen Krise zwischen Serbien und Kroatien. Diese führte zur Sperre der Grenzen und einem regelrechten Handelskrieg.

Die Krise nahm im Juli 2015 ihren Ausgang, als Ungarn begann, entlang der 110 Kilometer langen Grenze mit Serbien einen Zaun zu errichten. Als Ungarn die Türen für Zehntausende Flüchtlinge in Richtung Norden schloss, richtete sich die Wanderbewegung Richtung Serbien. An der ungarisch-serbischen Grenze, am Grenzübergang Horgos, kam es teilweise zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Die Errichtung eines Zaunes durch Ungarn entlang der Grenze verursachte einen Dominoeffekt in der gesamten Region des Balkans. Die Flüchtlinge suchten nun einen anderen Weg in den Westen und wählten fortan den Weg von Mazedonien über Serbien und weiter nach Kroatien, Slowenien und schließlich Österreich und Deutschland. Als Serbien begann Flüchtlinge nach Kroatien umzuleiten, wurde die serbisch-kroatische Grenze zu einem Ort neuer Konflikte.

Zoran Milanovic, der damalige kroatische Premierminister und heute der Kandidat der kroatischen Sozialdemokraten für das Amt des Präsidenten Kroatiens, forderte in einer ersten Reaktion Serbien ultimativ auf, die Flüchtlinge nach Ungarn oder Rumänien zu schicken. Kroatien, so Milanovic, werde es nicht zulassen, von Serbien lächerlich gemacht zu werden. Der Flüchtlingsstreit zwischen Serbien und Kroatien eskalierte schnell und führte zu einem regelrechten Handelskrieg. Belgrad schloss den Hauptgrenzübergang Bajakovo-Batrovci für alle Lastwägen mit kroatischen Kennzeichen und entschied sich, jegliche Zufuhr von kroatischen Waren nach Serbien zu stoppen. Als Vergeltung und Druckmittel entschied sich Kroatien, den Grenzübergang gleich für alle Kraftfahrzeuge mit serbischen Kennzeichen zu sperren.¹⁴ Auf beiden Seiten wurde parallel zu diesen Grenzsperren die nationalistische Rhetorik verstärkt. Man begann mit gegenseitigen Schuldzuweisungen, charakterisierte die Handlungen der jeweils anderen Seite mal als "erbärmlich" oder auch mal als eine "Schande". Daran beteiligten sich vor allem auch die politischen Spitzenvertreter der beiden Staaten.

¹⁴ Balkan Insight 24.9.2015, abrufbar unter <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-croatia-start-trade-war-09-24-2015>.

In diesem Grenzkonflikt, der schnell vom Charakter und dem Diskurs her an die zahlreichen geschichtlichen Konflikte zwischen Serbien und Kroatien erinnerte, spielte die Vergangenheit eine zentrale Rolle. So gab es zum Beispiel im September 2015 einen Protestbrief des serbischen Außenministeriums an die kroatische Botschaft in Belgrad, in der das Reiseverbot für serbische PassinhaberInnen als eine Maßnahme bezeichnet wurde, die einer "zivilisierten Welt" nicht würdig sei. In der Erklärung des Ministeriums hieß es dann in einem direkten Verweis auf das verbrecherische kroatische Ustasa-Regime im Zweiten Weltkrieg: "Durch ihren diskriminierenden Charakter können solche Maßnahmen nur mit den Maßnahmen verglichen werden, die in der Vergangenheit zur Zeit des faschistischen unabhängigen kroatischen Staates unternommen wurden".¹⁵ Während Serbien die Erinnerung an den Ustasa Staat und seine Verbrechen im Zweiten Weltkrieg evozierte und die militärische Operation "Sturm" der kroatischen Armee gegen serbische Stellungen vom Sommer 1995 vorwarf, thematisierte die kroatische Seite den Krieg der 1990er Jahre und verwies auf die serbische Aggression gegen Kroatien und Verbrechen, die in der ostkroatischen Stadt Vukovar im Jahr 1991 seitens der serbischen Kampfverbände und Freischärler begangen wurde.

Dieser heftige Schlagabtausch geschah vor dem Hintergrund einer ohnehin krisenhaften Beziehung zwischen Serbien und Kroatien, die voller Ressentiments ist. Der zentrale Streitpunkt zwischen diesen beiden ehemaligen Kriegsgegnern besteht in den diametral entgegengesetzten Interpretationen des Krieges der 1990er Jahre. Während im kroatischen Narrativ KroatInnen als Sieger in einem rechtmäßigen Krieg betrachtet werden, die nur ihre Souveränität geschützt haben, sind im serbischen Narrativ die SerbInnen Opfer der von KroatInnen durchgeführten ethnischen Säuberungen und der Politik des "faschistischen" Kroatiens.¹⁶ Nationalistische Kräfte auf beiden Seiten halten diese sich gegenseitig ausschließenden Narrative hoch auf der Agenda und nutzen jede Gelegenheit, um die andere Seite als das absolute "Andere" zu definieren, von der man sich abgrenzen soll. Diese narrative Grenze zwischen den beiden Nationen wurde während der Ereignisse im Jahr 2015 im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise entlang der echten Grenze wieder aufgebaut und verstärkt. Die Grenze wurde somit zum Kristallisationspunkt für einen neuen nationalistischen Diskurs auf beiden Seiten.

¹⁵ B92.net. 24.9.2015, abrufbar unter

http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=09&dd=24&nav_id=95545.

¹⁶ Jović, D.. 2015. Fighting Old Wars Against New Enemies, *New Eastern Europe*, 2: 126-34

Die Situation in Bosnien und Herzegowina

Die Situation in Bosnien und Herzegowina ist bis heute und gerade aktuell im Sommer 2019 extrem akut. Bosnien war ab dem Jahr 2017 mit einer wachsenden Zahl an MigrantInnen und Geflüchteten konfrontiert. Seit Beginn des Jahres 2018 sind zusätzlich in etwa 33.000 MigrantInnen und Geflüchtete nach Bosnien gekommen bzw. halten sich im Land auf. In Bosnien und Herzegowina versuchen die MigrantInnen vor allem Velika Kladuša oder Bihać, zwei grenznahe Städte an der kroatischen und damit der EU-Außengrenze zu erreichen. Die Lage in Bosnien und Herzegowina fügt sich in das Bild einer durch Externalisierung verschärften humanitären Lage. Der Versuch, die Grenze zu überqueren, ist riskant. Seit Anfang des Jahres 2018 wurden Tausende von Flüchtlingen von den kroatischen Behörden zurückgewiesen, begleitet immer wieder von Berichten über massive Gewaltanwendung durch die kroatische Polizei.¹⁷ Gewaltanwendung der kroatischen Grenzorgane gegen Geflüchtete und MigrantInnen scheint mittlerweile bereits nahezu zur Routine geworden zu sein. Die Häufung und Intensität der Gewalt veranlassen bereits einige Medien und zivilgesellschaftliche VertreterInnen in der Region, die Frage zu stellen, ob mittlerweile Gewalt und Einschüchterung als ein Teil der neuen europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik zu betrachten sind.¹⁸ Die Vorwürfe wurden in west-europäischen Medien bislang wenig aufgegriffen. Damit blieben die Menschenrechtsverletzungen weitgehend unbeachtet.

In den teils notdürftigen Unterkünften war die Lage auch im Frühsommer 2019 dramatisch. Im Juni 2019 befanden sich weiterhin mehrere Tausende MigrantInnen in Bosnien und Serbien. Es gibt auch Berichte über verstärkte Aktivitäten von Schleppern und von einer Zunahme der Kriminalität.¹⁹ Die lokalen aber auch staatlichen Behörden in Bosnien und Herzegowina sind mit der Krise vollends überfordert. In einigen Flüchtlingscamps, wie dem notdürftig errichteten Camp Vučjak in der Nähe von Bihać, in dem sich im Sommer 2019 etwa 600 MigrantInnen aufhielten, grenzt die Lage auf Grund der schlechten hygienischen Situation und Unterversorgung mit Nahrung und Wasser an eine humanitäre Katastrophe.²⁰ Das Thema wurde im Juni Gegenstand parlamentarischer Debatten in Sarajevo. Immer wieder wird die Debatte auch dazu benutzt, um die politischen Kämpfe zwischen der Republika Srpska und der Föderation von Bosnien und Herzegowina auszutragen.

¹⁷ Deutsche Welle, 16.8.2018, <https://www.dw.com/bs/sistematsko-nasilje-hrvatske-policije-nad-izbjeglicama/a-45093477>

¹⁸ Ebd. <https://www.dw.com/bs/sistematsko-nasilje-hrvatske-policije-nad-izbjeglicama/a-45093477>

¹⁹ B92, 24.6.,

https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2019&mm=06&dd=24&nav_category=167&nav_id=1558340

²⁰ Deutsche Welle, 22.6.2019, <https://www.dw.com/bs/vucjak-je-humanitarna-katastrofa/a-49304066>

Abseits der humanitären und menschenrechtlichen Notlagen wurden Geflüchtete und MigrantInnen in Bosnien seit 2018 sehr stark ein Gegenstand in der politischen Auseinandersetzung zwischen den zentralen politischen Kräften im Land. Im Kontext der im letzten Oktober 2018 stattgefundenen Wahlen war es vor allem der damalige Präsident der Republika Srpska und heutiges Mitglied der bosnischen Präsidentschaft, Milorad Dodik, der sich strikt gegen die Aufnahme von Geflüchteten aussprach und Sarajevo beschuldigte, mit den Geflüchteten aus arabischen Ländern eine indirekte Islamisierung zu betreiben. Konkret wurden die bosniakischen PolitikerInnen beschuldigt, vorsätzlich an einem Plan zu arbeiten, um 150.000 muslimische MigrantInnen im Land anzusiedeln und damit die Bevölkerungsmehrheiten zu ihren Gunsten zu verschieben.²¹ Die bosniakischen PolitikerInnen reagierten heftig auf diese Beschuldigungen und wiesen sie als einen dreisten Versuch der politischen Instrumentalisierung der MigrantInnen-Frage seitens der Führung der Republika Srpska zurück. Flüchtlinge und MigrantInnen wurden hier offensichtlich zu einer rhetorischen „Verschubmasse“ in der politischen Auseinandersetzung. Diese politischen Spannungen und starke nationalistische Rhetorik auf beiden Seiten behindert ein effektives Krisenmanagement, verschärft die humanitäre Not und verstellt den Weg zur Lösung des Problems. Zugleich zeigt es sich wieder einmal, wie eine humanitäre Krise politisch instrumentalisiert wird, um die eigene Machtbasis zu sichern.

Die alte bosnische Regierung, die auf Grund der noch nicht erfolgten Regierungsbildung noch immer interimistisch im Amt ist, war bislang offen dafür, den Migrationsweg der Flüchtlinge und MigrantInnen zu erleichtern, wollte aber nicht zum "Hotspot" in der Flüchtlingskrise werden. Der bosnische Sicherheitsminister, Dragan Mektić, betonte immer wieder, dass Bosnien "nur ein Transitgebiet sein kann". Seit dem Sommer 2018 ist die Stimmung in der lokalen Bevölkerung – vor allem im Westen Bosniens – immer wieder und zunehmend gekippt, so dass es mittlerweile nicht nur Social Media-Gruppen gibt, die sich offen und teils rassistisch gegen Flüchtlinge äußern, sondern es finden auch immer wieder unterschiedlich große Protestversammlungen statt, bei denen gegen Flüchtlinge aber auch gegen die EU-Politik, die die Region im Stich lässt, demonstriert wird. Als Gründe für die Ablehnung wird genannt, dass die Flüchtlinge das normale Leben und den Tourismus stören und die grundlegendsten Lebensbedingungen nicht einmal für die lokale Bevölkerung vollständig garantiert werden können.²²

²¹ Valery Hopkins, Migrant Influx Stirs Fresh Tensions in Bosnia, Financial Times, 28.7.2018

²² USN, 13.8.2018, <https://usn.co.ba/izdvojeno/migrantska-kriza-u-1200-sati-pocinju-protesti-u-bihacu/118469/> und Al Jazeera Balkans, 30.6.2018, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/migranti-u-bosanskoj-krajini-lonac-na-rubu-usijanja>

Conclusio und einige Lehren für die Zukunft

Was im Umgang der EU mit dem Westbalkan sichtbar wird ist eine neue Form der Grenzpolitik, ja sogar einer Form der Begrenzung und Entgrenzung als politische Strategie, die – so die These – paradigmatisch ist für den Umgang der EU und vieler EU-Staaten mit dem Phänomen der massiven Flucht und Migration. Das Spezifische an dieser Form der von außen herangetragenen Politik der Begrenzung (Bordering) am Westbalkan ist, dass die Externalisierung von EU-Grenzregimen zu einem Teil des EU-Beitrittsprozesses der jeweiligen Westbalkanländer wurde. Das Hauptziel, so die These von Sanja Milivojevic, liegt dabei darin, die Region zu einer zentralen europäischen Begrenzungsregion zu machen (chief border custodian), in der die Staaten den Schutz der europäischen Grenzen und die Last des Umgangs mit Flüchtlingen und MigrantInnen eigenständig, aber immer im Namen der EU zu meistern haben.

„Potential and candidate countries in the region have been pressured to harmonise their legislation, policies, and practices with the EU, and to ‘do border’ on its behalf. Through the implementation of requirements set in the EU policy framework, future members have to demonstrate both the capacity and the willingness to become a new frontier of the EU’s border regime. These ‘genuine partnerships’ are, however, a simple transfer of the mechanisms of border control to potential and candidate states. (...)The Western Balkans seemingly transformed from one of the most troubled regions of Europe to its chief border custodian.”²³

Diese neue Form der Grenzpolitik der EU in Drittstaaten bleibt nicht ohne Folgen für die Regionen wie den Westbalkan. In technischer Hinsicht haben sich die Westbalkanstaaten durch die Kooperation mit der EU im Bereich des Managements der Grenzen und der MigrantInnen – sowohl was die Intensität als auch Breite betrifft – als zuverlässiger Partner der EU gezeigt. Ob damit tatsächlich, wie Milivojevic argumentiert, eine Form der „De-Balkanisierung“ und „Europäisierung“ stattgefunden hat, bleibt vor allem auf Grund der im vorliegenden Arbeitspapier geschilderten und analysierten Situation der MigrantInnen in Bosnien und Herzegowina und an der Grenze zwischen Kroatien und Bosnien fraglich.

Wenn die Region weiterhin die Rolle des Vorpostens und des Gatekeepers der EU spielen soll – und davon ist auch angesichts der Ausweitung des FRONTEX-Mandats in der Region auszugehen – muss dies mit klaren Regeln vonstattengehen. Dabei müssen die volle und uneingeschränkte Einhaltung und Garantie der Menschenrechte der Flüchtlinge und MigrantInnen als erste zentrale Vorausset-

²³ Sanja Milivojevic, *Border Policing and Security Technologies. Mobility and Proliferation of Borders in the Western Balkans*, Routledge, New York 2019

zung gelten. Die EU sollte nicht nur die Aufgabe der Sicherung der Grenzen exportieren, sondern wenn dem schon so ist, sich auch um die Einhaltung von Menschenrechtsstandards kümmern. Sie darf über systematische Menschenrechtsverletzungen und humanitäre Notlagen im Kontext ihrer Externalisierungsstrategie nicht hinwegsehen. Abgesehen von den ethischen Implikationen wird ein offensichtlicher Bruch mit europäischen Normen wie Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ihr Ansehen in ihrer Nachbarschaft weiter negativ beeinflussen.

Die zweite Voraussetzung von nicht geringerer Bedeutung ist, dass durch die Funktion des Gatekeepers keine Politik der „freien Hand“ für die lokalen politischen Strukturen und Machthaber bei allfälliger (pragmatisch bis opportunistischer) Kooperation erlaubt werden kann. Die Stabilisierung von un- oder schein-demokratischen und bisweilen autoritären Strukturen in der Region auf dem Weg der Externalisierung des Grenzschutzes darf nicht die Norm werden. Mit diesem Gedanken geht ein anderer einher. So wie im Falle des EU-Türkei-Deals, bei dem sich eine starke Abhängigkeit vom Kooperationswillen eines nicht immer berechenbaren politischen Führers wie Präsident Erdoğan gezeigt hat, gibt es auch keine Garantie, dass die Machtstrukturen am Balkan sich immer kooperativ zeigen werden. Dies gilt vor allem für jene Kräfte, die auch bislang die Rolle der EU sehr kritisch betrachtet haben (ein gutes Beispiel dafür ist Milorad Dodik in der Republika Srpska in Bosnien und Herzegowina) und stets bereit sind, jegliche Vereinbarung für persönliche politische Vorteile über Bord zu werfen.

Im Kontext des Westbalkans, als eine Region mit der Perspektive auf Mitgliedschaft in der EU, kommt eine weitere wichtige Dimension und Lehre hinzu. Die Erweiterungspolitik darf in erster Linie nicht von einseitigen Konditionen in Bezug auf Kooperation in der Migrationsfrage abhängig sein. Zweitens ist es wichtig, dass die Kooperationen im Bereich des Grenzschutzes und des Umgangs mit Flüchtlingen und MigrantInnen stets mit dem Fokus auf menschenrechtliche, demokratische und „Good Governance“ Standards gestalten werden. Letztlich ist es aber zentral, dass es eine starke und verlässliche Erweiterungspolitik der EU gibt, die tatsächlich alles daran setzt, die Staaten möglichst bald in die EU aufzunehmen. So sollen unter der Einhaltung der erwähnten „Grundregeln“ im Bereich des Grenzschutzes und im Umgang mit Flüchtlingen und MigrantInnen schnellere Fortschritte im Erweiterungsprozess möglich sein. Pragmatisch-opportunistisches Verhalten der lokalen Machthaber in der Frage des Grenzschutzes und der Migrationspolitik der EU sollen nicht das Feigenblatt, hinter dem sich die autoritären Praktiken und Politiken verstecken können, sein.

Literatur

Al Jazeera Balkans, 30.6.2018, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/migranti-u-bosanskoj-krajini-lonac-na-rubu-usijanja>

Armina Galijas, Permanently in Transit. Middle Eastern Migrants and Refugees in Serbia, in: Südos-teuropa, 67.1., S. 75-109

Balkan Insight, 24.9.2015, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-croatia-start-trade-war-09-24-2015>.

B92.net, 24.9.2015, http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=09&dd=24&nav_id=95545.

B92.net, 24.6.2019, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2019&mm=06&dd=24&nav_category=167&nav_id=1558340

Clemens Binder/Vedran Dzihic/Saskia Stachowitsch, EU-Grenzpolitiken – der humanitäre und geopolitische Preis von Externalisierungsstrategien im Grenzschutz, oiip-Arbeitspapier Nr. 101, September 2018, abrufbar unter <https://www.sn.at/politik/weltpolitik/frontex-keine-bedeutende-verschiebung-auf-migrationsrouten-74904721>

Deutsche Welle, 16.8.2018, <https://www.dw.com/bs/sistematsko-nasilje-hrvatske-policije-nad-izbjeglicama/a-45093477>

Deutsche Welle, 22.6.2019, <https://www.dw.com/bs/vučjak-je-humanitarna-katastrofa/a-49304066>

Edi Rama, Albanien ist kein Wellenbrecher für Europas Flüchtlinge, 26.9.2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-06/edi-rama-ablehnung-eu-asylzentren-albanien>

European Commission, 21.6.2019, https://ec.europa.eu/echo/where/europe/bosnia-and-herzegovina_en

European Commission, 29.11.2018, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6593_de.htm

European Commission, 5.10.2018, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6004_en.htm

European Commission, 29.5.2019, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2591_en.htm

INFO MIGRANTS, Migrant flows in Serbia increasing from south, 28.5.2019,
<https://www.infomigrants.net/en/post/17146/migrant-flows-in-serbia-increasing-from-south>

IOM Office in Vienna, New Data on Population Movements in the Western Balkans, 21.2.2019,
<https://rovienna.iom.int/story/new-data-population-movements-western-balkans>

Jović, D.. 2015. Fighting Old Wars Against New Enemies, *New Eastern Europe*, 2: 126-34

Kronen Zeitung, 27.5.2018, www.krone.at/1714068

Salzburger Nachrichten, 16.9.2018, <https://www.sn.at/politik/weltpolitik/frontex-keine-bedeutende-verschiebung-auf-migrationsrouten-74904721>

Sanja Milivojevic, Border Policing and Security Technologies. Mobility and Proliferation of Borders in the Western Balkans, Routledge, New York 2019

Senada Selo Sabic/Sonja Boric, At the Gate of Europe. A Report on Refugees on the Western Balkan Route, FES Dialogue Southeast Europe, 2017

University of Oxford, 5.2.2018,
<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2018/02/europes-waiting>

USN, 13.8.2018, <https://usn.co.ba/izdvojeno/migrantska-kriza-u-1200-sati-pocinju-protesti-u-bihacu/118469/>

Valery Hopkins, Migrant Influx Stirs Fresh Tensions in Bosnia, Financial Times, 28.7.2018